

从外源型合作到内生型合作:农村合作用水机制的制度选择

——以福建省农民用水协会调查为基础

蔡晶晶

(厦门大学 经济学院 厦门 361005)

【摘 要】在农村灌溉水资源日益稀缺,农田水利陷入困境的情况下,农民用水合作组织如用水协会的构建与发展成为主要的政策方向。然而将这种国外经验移植到国内时,只靠政府这一外部力量推动农户合作面临各种现实困境,用水协会形式意义大于实际效果。只有变目前的外源型合作为内生型合作,用水协会才能真正促进农户合作用水,实现节水型社会。

【关键词】农用水利;灌溉管理;合作用水;外源型合作;内生型合作;用水协会

【中图分类号】F323.2

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2012)04-0102-08

一、用水协会概述:成立背景与发展状况

20 世纪 80 年代以来,世界上许多国家在灌溉管理上面临着一系列问题,如灌溉系统老化失修、灌溉面积萎缩、灌溉效益低下及农业生产力下降等。研究普遍认为,日益增加的财政负担和低效的管理是导致这些问题的主要原因(Beckett,Herbert L.,1968;Ostrom,1992)。为了减轻维持农田水利工程运行的财政负担,提高水资源供给和利用的效率,提高灌溉系统的运行绩效,促进灌区的良性运行,许多发展中国家和一些发达国家都实现了水资源灌溉由集体管理向农民组织或其他私营实体管理的转变(Vermillion,1998)。改革的核心是实现灌溉管理权责的分权化,主要改革方式是参与式灌溉管理或灌溉管理转移(IMT),主要做法是将灌溉系统的管理权由政府机构移交给农民用水组织(如用水者协会(WUA)或其他 NGO(Gheblawi,2004)。目前,国际水资源研究所(IIMI)、世界银行(WB)、国际食品政策研究所(IFPRI)等很多国际机构都对这一问题进行了广泛的研究。

在我国,农田水利一直是新中国的战略性议题。新中国前 30 年,在“以粮为纲”时代背景下,水利是农业的命脉。分田到户后,承包制调动了农民的积极性,农业生产形势一度大好。到 20 世纪 90 年代,由于农民负担沉重,粮价低迷,农民种粮积极性下降,农田水利建设投入不足,在国家汲取资源的背景下,乡村利益共同体形成,“三农”问题逐步成为影响国家发展的重大问题。税费改革后,乡村组织逐步脱离农田灌溉,农户成为独立的农田灌溉单位,又因为国家积年的水利欠账,农田水利基础设施出现严重毁损,农田水利再次陷入困境(贺雪峰、郭亮,2010)。在此背景下,学界也开始关注用水协会,对这种制度创新的思路进行可行性分析和绩效评价。理论界认为,灌溉管理权转移是分权改革的过程,通过农户或用水户的参与,重新有效地分配各种利益集团的责任和权利。灌溉管理转移的一个重要假设是,地方用户能比中央资助的政府机构更有动力,使灌溉水资源管理更有效率和可持续性。此外,通过在社区层面上提供激

收稿日期:2012-07-18

作者简介:蔡晶晶(1981-),女,福建厦门人,厦门大学经济学院经济学系讲师、博士,硕士生导师,研究方向:资源与环境经济、制度分析与可持续发展。

基金项目:本文是教育部人文社会科学研究青年基金“农村水利基础设施合作治理的制度安排研究”(11YJC630010)的阶段性研究成果。

励,农民的参与可以促进水资源有效管理。普遍认为灌溉管理转移改革可以通过对用水者提供适当的激励来促进中国水管理的效率和公平。

因此,中国政府在20世纪90年代中后期也开始进行参与式灌溉管理试点,在世界银行的资金帮助下,我国开始这项工作的最早的项目是华中地区湖北省和湖南省的长江水资源贷款项目,目的是改建湖北的四个大型灌区,新建湖南的两个大型灌溉系统项目。1995年,我国在湖北漳河灌区成立了第一个正式的用水者协会——红庙支渠用水者协会。2000年后在全国402个大规模灌区推广。用水者协会在大规模灌区已经快速地发展起来,“2006年,全国用水者协会已发展到两万多个”。^[1](水利部农水司,2006)

对于用水协会在灌溉管理中运行的效果,多数文献研究结论较为乐观,认为建立用水协会对灌溉用水效率的提高有积极作用(王晓娟、李周,2005),它在解决水事纠纷、节约劳动力、改善渠道质量、提高弱势群体灌溉水获得能力等方面成效显著(张陆彪等,2003)。但也有研究发现,这种灌溉管理的分权改革表现出明显的政策导向和自上而下的特征。尽管这种改革模式在改革初期发挥了重要的导向和促进作用,但由于缺乏用水者的充分参与,各地水资源条件的千差万别以及地方政府领导对改革认知程度上的差异,导致改革的实施效果与改革的设计方案之间存在着一定的差距(王金霞等,2005),农民用水协会没有起到应有的作用(罗兴佐,2006;贺雪峰,2010)。

以上研究文献对中国参与式灌溉管理的考察,研究对象多集中于中西部地区,对东部地区用水协会的运行情况探讨较少。特别对东部沿海地区的福建省,向来被认为水资源蕴藏量丰富,其参与式灌溉管理的实践更少有人研究。本文的研究目的在于理解用水协会在福建省的实践效果与存在问题。基于在福建省清流县和长汀县的实地调查,研究认为,福建是缺水的省份,现有用水协会在政府的行政任务与指标考核的推动下成立,这种外源型的农民合作组织在解决水事纠纷、节约劳动力、改善渠道质量等方面取得了一定成效,但是其功能作用发挥方面还受到各种制度和体制限制。文章第二部分是对福建省水资源稀缺状况及用水协会推行情况的介绍;第三部分以清流县、长汀县为例,对外源型合作用水机制存在的问题与原因进行案例分析;第四部分是对用水制度与内生型合作的探讨,指出这是用水协会发挥作用的关键;最后是结论和讨论,指出,从外源型合作到

内生型合作是农村合作用水机制的制度选择。

二、调查区域基本情况^①

福建省水供需矛盾十分突出。全省水资源总量为1168.7亿立方米,平均每平方公里的水资源量为96.3万立方米,为全国每平方公里水资源量28.5万立方米的3.38倍,全省人均拥有水资源量3771立方米,等于全国人均拥有量的1.76倍。但全省水资源在时间及区域分布上极不平衡,丰、枯水径流总量相差2~4倍,山区丰富而沿海缺水。沿海5个城市人口和工农业总产量均占全省的2/3,而水资源总量仅占全省水资源总量的30%,而且随着时间的推移,这种人口居住分布和经济社会发展在地理上与水资源分布正相反的格局将进一步加剧福建省水资源的供需矛盾,干旱缺水仍是福建省国民经济和农业发展的重要制约因素之一。

在参与式灌溉管理方面,福建省试点时间虽然不长,但发展迅速,截至2010年底,全省累计组建各类农民用水户协会3138个,其中已登记注册2501个,管理灌溉面积334.4万亩。其中,长汀县现有用水户协会160个,注册数78个,管理的灌溉面积为20.2万亩,灌溉水利用系数仅为0.48,地方年财政收入3.36亿元,农民年人均纯收入4910元。

长汀县和清流县地处闽西,为全国小型农田水利重点县。长汀县辖18个乡(镇)、297个村居(其中7个社区居委会),总人口52万人。全县国土总面积4656247亩(3089.9平方公里),其中耕地面积436135亩,占总面积9.37%,人均耕地面积仅为0.84亩(表1)。清流县年平均降雨量1738毫米,全县总面积2709480亩,耕地面积199554亩,仅占总面积的7.37%,辖13个乡镇、118个行政村,总人口145232人(2009年),人均耕地面积仅为1.37亩。主要经济作物为烤烟、水稻、苗木。地方一般预算年收入为9389万元,农民年人均纯收入6209元。烟叶是主要的经济作物,全县有44211亩烟叶面积,总产量5974吨(2009年)。从表1可见,水田和旱地是两县比重较大的耕地,旱地不需要人工灌溉,主要种植小麦、玉米和块茎类农作物,水田主要种植水稻。两县均人地矛盾突出,人多地

表1 调查对象耕地面积汇总表 单位:亩

| 市、县、区 | 总面积 | 耕地面积 | 其中 | | |
|-------|-------------|------------|------------|---------|-----------|
| | | | 水田 | 水浇地 | 旱地 |
| 福建全省 | 185 979 702 | 20 119 366 | 16 811 331 | 724 708 | 2 583 327 |
| 清流县 | 2 709 480 | 199 554 | 194 213 | 106 | 5 235 |
| 长汀县 | 4 656 247 | 436 135 | 398 006 | 2 093 | 36 036 |

数据来源:根据福建省水利局2011年10月的水利普查数据整理。

少,地块分散,对水利设施的建设与维护、水费征收等工作都造成了困难。

全省大中型灌区渠道防渗率仅为 27.4%,渠系水利用率只有 55%,渠系建筑物的完好率也只有 48%,小型农田水利工程的平均完好率仅为 50%,不同程度影响了灌区用水效率,工程效益没有充分发挥。^[2]一些农田水利工程老化失修、设备破损、效益衰减严重。许多小型农田水利工程始建于上世纪 50 至 70 年代,设计标准低,灾毁严重,普遍存在淤塞、渗漏现象,导致渠道输水能力下降,灌溉水利用系数低,有效灌溉面积逐年下降。长汀现有 5~30 万亩重点中型灌区 3 个,1~5 万亩一般中型灌区 12 个,清流县仅有 1~5 万亩中型灌区 8 个,灌区有效灌溉面积占设计灌溉面积多数低于 90%,灌溉效率较低。

另一方面,小型水源工程资金投入不足。近年来两县农综、农业和烟草等多个部门在小型灌区配套改造方面投入较多,有力补充了水利部门建设在渠道整治方面的建设资金。但在小型水源工程方面,小山塘、小型引水堰闸及小型灌溉泵站数量众多且中央财政支持少,县级其他农业、烟草部门也少有涉及,小型水源工程逐渐成为两县水利工程较为薄弱的部分。

长汀县和清流县均属于粮食生产重点县,山地经济作物缺乏水源工程及灌溉设施,不仅影响了农产品产量和品质,对山区水土保持、防汛抗旱、山洪排涝等工作亦造成很大困难。长汀是我国南方红壤区水土流失最严重的县份之一,其中,河田、三洲、策武、濯田、宣成、新桥等 10 多个乡镇,成为严重的水土流失区。

三、外源型合作用水组织 问题与成因

灌溉系统是人们共同使用的具有非排他性和消费竞争性的自然或人造资源,是一种典型的公共池塘资源(Common Pool Resources, CPRs)。在现代世界,越来越多的公共池塘资源(Commons)无法通过政府完全控制或者建立私人产权来解决实际中存在的问题,需要有效的合作机制来处理类似的问题。作为灌溉管理转移的一个主要做法,用水协会的建立被认为是突破现有水利困境、促进灌溉水资源管理更有效率和可持续性的方法。政府通过很少的投资,通过社会组织合理的运行,加上个体的合作参与,增强社会与个体间的互动,能够获得政府单独使用这些投资远远不能收到的效果。

“外源型”与“内生型”是笔者对用水协会这种合作用水机制的分类,前者指用水协会的成立遵循行政力量推动的路径:由灌区会同当地市、县政

府制定“参与式灌溉管理改革”实施方案,之后由试点村所在的乡镇政府制定具体的实施方案,然后由水管部门、乡镇政府共同组成工作组,进村开展试点。后者指用水协会的构建过程主要靠自生自发内部力量的合作,即协会组建前,相关行动者意愿强烈并积极推动协会的建立,但不排除外在因素的辅助与支持。尽管后者在成长期很大程度上也得益于政府的推动,但在其成长的初期,很大程度上依赖于农民专业户和有关企业的自发行为。而外源型农民用水户协会,从其成长的一开始起,就没有脱离过政府和专业水管部门的大力推广。

笔者通过走访清流县和长汀县一些乡村,如清流县邓家乡、赖坊村、灵地镇、大路口村、南岐村等地,以及长汀县河田镇、策武镇所辖的村庄,对大路口村用水协会、南岐村用水协会、吉龙村用水协会等开展了实地调研和考察。在此基础上发现,现有的农民用水协会都可以归类为外源型合作组织,村民真正参与和了解的很少。对外源型用水协会,全志辉总结过两个特点,其中第一点便是协会由政府和专业水利部门大力推广,而不是农民自发成立^[3],并将其归因于机制缺乏,“他们投入的精力和成本巨大,却难以看到合作的现实和得到回报”。基于在福建的实地调查,笔者将“机制缺乏”的表现形式归为两点:一是农民无权参与协会的组建及运行管理,协会管理层与村两委管理层高度重合;二是农民无权参与灌溉管理,在水价制定及收缴、对工程修建维护的投资投劳、放水优先序和用水量等灌溉管理的关键环节均无决策权,甚至都没有形式参与。这种类型的用水协会在实践中面临哪些现实的问题呢?

1. 协会缺乏稳定的资金保障,协会财政与村财政高度重合。在建立初期,用水协会的主要资金来源是政府资助和村财政原有的积累。尽管目前一些涉农部门都有一些项目资金支持,如烟草公司、国土资源局、农业办公室,但部门之间还没有形成明确的分工和有效的协调。用水协会要想获得更多的资金来源,需要协会领导具备相当的能力,主动积极地向上申请资金,即使申请到补助,资金能否实际到位也是问题。按吉龙村用水协会会长的话说,1 000 块钱有 500 元来做就很好了,大项目他们争取不到,就争取小项目。最早两年到处塌方,这两年村财政几乎都投到村里去了,村里没钱,一年办公经费仅 1 万多,每条渠道的管水员一年工资 1 000 多块钱,而规定的报刊费就花去了几千元。这些工作一般的村民不懂也无心去过问,村两委就成了当然的主力。实际中,会出现同一个项

目交叉获得多个部门资助的现象,而资金的来源、使用去向和收支结余等,通常是村干部最清楚,村民即使知道某一项补助额度,也不知晓同一项工程到底获得了多少补助。

2.村集体经济代交水费,造成水费计收更加困难。由于清流县农民多以非农产业经营为主,大家普遍认为种田赚不到钱,农民对交纳农业水费的意识淡漠。采访中,农民普遍表示水费大部分由村集体经济负担,与他们自己无关。现阶段村集体经济较好的村庄,水费问题往往由村委会直接负责,而村集体经济不好的,只好不交,结果造成各村落之间水费计收不公,工作难以开展。另一方面,水费收支财务报表没有公开,计收机制不明确,工作难以继续。协会与渠管所的水费分配及使用也没有明确和详细的规定,在一定程度上,降低了用水小组代收水费的积极性。

3.多数用水协会依行政村边界组建,高度依赖行政村组织资源。客观上,由于各行政村原来都是以村民小组为组织单位,按行政边界组建用水协会与按水文边界组建相比,更具有便利性。另一方面,也使协会不脱离乡村两级行政体制,满足乡村两级组织对用水户协会控制和监督的要求;回避按渠系组建协会所要求的村与村合作的难度,直接借用行政村的组织资源。”^[4]在笔者的调查中,各用水协会主席清一色由该村村长担任,协会工作人员也都是由村干部兼任。例如在南岐村用水协会,两个管水员都是村干部,700元月工资是村里出,收上来的水费由他们管,但村里的会计要监管,每个月他们要向会计报账、签字,工资才能发。据协会主席(村长)的话说,“村干部一个人200~300元一个月(工资),没人做(管水员)。”村里靠办公专用经费转移基金投资了约3万到用水协会,在实际运作中,协会运作的好坏更多依赖协会领导个人的资源优势和工作责任心,按村民的话说是要“腿勤、手勤、口勤”。然而这样下来,各家使用的不一定是相同水系的水,即使是水源来自相同的水系,或同一个水库,一条渠道下来要灌十几户人,在人均耕地面积一亩三分地、地块分散、地势又多山地丘陵的清流县,水资源分配不均、水费收取难以做到完全公平的情况在所难免,这样势必引致农户的不满,从而增加村民为一点点小利而蔑视村庄舆论的可能性。这一切降低了人们相互间的预期,增加了合作的困难。

4.农民对用水协会事务参与程度低。表面上看,用水协会由农民独立、民主地选举协会领导人,在管理、建设、财务上享有高度的知情权和参与权,

从而调动了农民“自己的事自己办、自己的工程自己管”的积极性。但实际上,用水协会基本上仍依靠以村民小组为基础的近乎“科层控制”的方式来进行管理,村民参与明显不足。调研中,多数农户表示不清楚用水协会主要是做什么的,对有关水的分配等方面的政策和决策几乎没有什么了解。在实践中,如果兼任协会领导的村干部能够积极作为,发挥强人政治作用,用水协会就能够发挥提高用水效率、化解用水矛盾的作用;一旦村干部不作为,协会就成为形式主义,成为仅仅是谋求上级配套经费或者收取水费的工具。

那么,这种外源型合作组织是如何形成的呢?

农民用水协会的产生、生存与发展过程中,政府政策起着主导性作用。2002年9月,国办转发《水利管理体制改革实施意见》提出:“要探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制”;2005年,水利部、国家发改委、民政部联合下发了《关于加强农民用水户协会建设的意见》;2007年中央一号文提出“引导农民开展直接受益的农田水利工程建设,推广农民用水户参与灌溉管理的有效做法”。可以看出,中央对农民用水合作组织的推广一直抱着积极的态度,并越来越明确地进行引导,调动农民参与灌溉管理的积极性和主动性。

用水协会新型组织的确立过程,需要政府(民政、司法)部门的登记和授权以获得合法性。由于这一过程需要耗费一定的注册成本,福建省在推广用水协会过程中,对协会的注册和成立都提供了财政支持。在成立初期,用水协会的资金来源主要是政府资助和村财政原有的积累。协会运行过程中,由于水费收取不上来,协会的运营资金基本和村财政一体化,需要依赖协会负责人向发改委、财政局、农办、农业局、水利局、烟草局、国土资源局等部门申请项目资金,而实际中项目的配套资金往往又无法落实或者不足,协会经常是同一个项目重复申报,重复资助,以此来攒足维持村庄水利设施建设和管理的经费支出。

政府对用水协会在法律上的赋权和财政上的支持使得前者对后者构成了一定的控制性关系和支持性关系。一方面,政府组织运用公共权力进行资源调配,通过提供组织知识、管理能力等方面的宣传和培训以及政策、资金、实物等物质性资源,决定了作为“跟随方”的农民用水合作组织的适应性反应。另一方面,上级政府以正式或非正式的方式限定地方政府在农民用水协会构建和发展中的绩效责任,而这种制度会更加激励地方政府采用

行政机制构建农民用水协会,这样的关系也强化了协会的从属身份,使其带上了浓厚的行政化色彩。如此一来,很多协会不是按水文边界为单元进行组建,而是以行政区划(村、组)为单元进行组建,而协会的负责人也不是通过受益区农民民主选举产生的,而是由村、组干部兼任。

在政府的各种支持性措施中,向农民提供技术、组织知识、组织能力等方面的培训和锻炼是一个有利于农民合作组织自我管理意识和能力形成、具备长期制度效益的支持方式。然而,这种支持方式意味着农民合作组织的构建核心需要由“事”转向“人”,由此提供支持的一方需要充分了解当地的社会、经济、文化和农民素质等状况,以制定一种符合上述状况的工作机制,确保帮助、引导的有效性,所以这种支持方式是一项长期投资,不会在短期内出现制度绩效(韩俊魁,2007)。当政府组织作为农民合作组织的构建者并承担构建的绩效责任时,其很难具备进行长期投资的组织行为激励,支持方式一般是物质性资源为主,而农民和用水协会也就失去了获得自主参与和能力锻炼的可能。

目前,各地政府通常被规定构建农民用水协会的绩效责任和工作任务,构建工作由村委会承担,而各村的基本构建程序为:由村委会向乡(镇)党委政府和民政部门提交申请成立报告,经批准后由村委会组织村民骨干进行各方面的建设。由此,用水协会和村两委组织上的高度重合也就是顺理成章的。短期来看,村庄以构建用水协会的名义申请到原本无法得到的项目资金支持,用于维护农户共同的乡间水利工程建设,做了一些实实在在的事;长期来看,用水协会对政府的依赖性更强,竞争力更弱,本应透明公开经由村民代表集体讨论的事项变得隐蔽和多余,大量经费和时间花在项目申请上,村干部需要和上级保持良好关系,能争取到项目才是重点。由此,协会和用水户之间逐渐疏远,用水户参与热情冷却,农田水利困境也难以从根本上得到解决。

四、从外源型合作到内生型合作:农村合作用水机制的制度选择

那么,外源型合作用水组织出现的上述问题是用水协会本身带来的吗?用水协会的经验来自国外,墨西哥、哥伦比亚和土耳其等国家的灌溉管理转移经验表明,用水协会在很大范围内是成功的。这些成功的改革都有一个显著特点,即用水者的农场平均面积很大,绝大部分农场都是大型农业企业,灌溉系统运营维护是以这个动态、高

效、创造财富的农业企业为中心(IWMI, 1995, 1997 and 1999),而中国农民极度分散且不成规模;西方一些国家呈现的是强社会、弱政府的治理格局,而中国则是政府主导的治理模式。

在一些发达国家,用水者协会(SIDD)自负盈亏,保本运行,是一种经济自立型组织,具有法人地位,代表用水农户的利益,参与灌区管理,对于所投资兴建的灌溉工程拥有财产所有权。水权可以买卖和转让,有发达的水权交易市场。水价主要由市场调节,但接受用水户的监督。同时,发达国家多元的投融资机制也是我国农村目前所缺乏的。在美国,灌区建设与管理资金的筹措及还贷机制,也是市场化的。按照“谁受益谁负担”的原则,实行多渠道多方式多元化的建设投资机制。筹资方式主要有集资、贷款、发放债券及使用建设基金等。用户和灌溉水批发商负责筹资、借贷和还贷,政府不包揽还贷。而我国当前的农村基层组织体制是承接人民公社而来的,国家自上而下建构了一整套高度集权的组织体制,在乡村社会形成了强制性合作模式,在灌溉系统的建设和维护方面发挥了主导性作用,导致现有的用水协会多按行政边界而不是水文边界组建,具有较浓厚的行政科层化色彩,协会在组织上与村两委边界不清乃至完全重合,协会成立的数量甚至成为考核各地政府工作完成情况的绩效指标。

由此可见,用水协会之所以“水土不服”,是和我国的国情即当前的社会经济发展状况分不开的。目前,福建省在内的各地区学习和引进的只是用水协会的“形”,而没有学到最本质的“神”,只有“形神兼备”,用水协会这一舶来品才能真正为我所用。而要做到“形神兼备”,就要从外源型合作转变为内生型合作,构建起适合各地村庄具体情况的、为当地农户所接纳和欢迎的内生型合作用水组织——建立合作的社会结构,使合作嵌入到由信誉和威慑、互利共识、地位等级、稳定的群体、共享的知识等因素编织而成的社会网络中,这也是目前我国农村合作用水机制的制度选择。

那么,这种制度转变如何得以实现呢?美国政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆的研究表明,人类社会虽然到处都是公共选择的悲剧,但许多人却自主地摆脱了公共选择的悲剧,从而改善了福利。在她看来,公共资源的使用过程中存在着相互依赖的资源占用者,他们能够把自己组织起来,创建合作机制,进行自治治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的共同收益。实际上,在现代

世界,越来越多的公共资源(Commons)无法通过政府完全控制或者建立私人产权来解决实际中存在的问题,需要有效的合作机制来处理类似的问题。^[5]经过大量实地调查用户自行管理的渔场、牧场、森林、湖泊和地下水域等公共池塘资源的治理情况后,她总结出公共资源系统要实现有效的合作,需要满足八条产权设计原则^[6]。根据用水协会的实际,笔者将之简化为以下几个方面:(1)清晰界定用水协会所享有的资源产权和权利边界,赋予真正的灌溉管理权力转移;(2)协会的成立、运作和评估等应和当地村庄条件及所需劳动、物资和/或资金的供应保持一致;(3)协会成员、政府部门或其他相关团体,对协会的工作承担相应的监督责任,但必须尊重和保持用水协会的独立性,不以强制性的政府权威干涉其运行;(4)协会拥有自己的纠纷解决机制,能排除不合作的搭便车者,使之在不同层面上受到惩罚;(5)若成立较大的经济自立型组织或企业型管理运行机制,应具有处理不同层次业务的多种规则,解决各种复杂的社会关系。

根据这些原则,我们可以进一步思考促进我国农村用水机制由外源型合作向内生型合作转变的路径与思路:

1.利用产权改革清晰界定资源和合作组织群体的边界,但是不应寻求一刀切的产权模式,协会的成立、运作和评估等应和当地村庄条件及所需劳动、物资和/或资金的供应保持一致。实现真正的灌溉管理权利转移,就是要建立边界清晰的治理系统,使农民用水协会真正获得水资源产权和实际的自由支配权。水利管理机构应更多地集中在政策制定和监督职能上,从“自己管理”转变到“促使农民合作组织管理”,形成多样性的制度。同时,借鉴台湾农田水利会的经验,鼓励农民用水协会依据村庄现有的山水人文资源开展多种经营,如山水旅游资源开发与农家乐经营、池塘养殖、村落排水事业、矿泉水经营事业、用地招商与出租、生态保育、地区水力发电、水质污染防治工作、农渔牧研究与交流工作等,充分调动协会成员的参与积极性,促进协会资金的循环应用和可持续发展。这需要增强协会的资源禀赋,如人力资源、技术条件、资产设备等,政府可以在这方面帮助和推动以用水户协会为经营主体进行的多元化经营。

2.协会本身应逐步培育和发展技术、社会、财政能力以及经营管理能力等,逐步发展成为较大的经济自立型组织,拥有自己的纠纷解决机制,具备解决各种复杂社会关系的能力。从我国的角度

看,协会的能力建构主要包括以下几个方面:

(1)技术能力。既包括生态保育、防治水污染、节水灌溉、绿美化、渠道修护等方面的实际操作能力,也包括监测资源变化状况的能力——即对生态多样性、水土保持等方面的影响。这种监测资源变化的能力,仅仅来自农民本身的力量是不够的,它还需要其他组织,尤其是各种非政府组织的介入,以客观的评估水资源利用对当地生态环境的影响。

(2)社会合作能力,是指在相互信任的情况下通过沟通、交流、协商以及利益和目标分享后所达成的合作自治能力。这包括内部合作与外部合作两个方面:组织内部合作指要能通过有效的制度规则推动成员间的沟通、交流与信息共享(如定期举行会员大会、小组成员议事会、协会财务收支公开制度、定期公布水费收缴情况等)、对违反规则的不合作者的惩罚及成员间的纠纷解决办法等;组织外部合作则指协会与协会之间、协会与村委会、与乡镇及地方政府、与非盈利组织或其他私人、企业团体、与研究机构等的合作和关系处理。如在政府部门的协调和支持下,可以尝试促进企业与协会的合作,由企业出资为农户建造节水灌溉设备,所节约的水资源则由企业无偿拥有,农户在没有增加经济负担的情况下也能提高灌溉的效率。

(3)规模经营能力。当用水协会被真正赋予灌溉管理权利时,其生产方式、经营模式、组织结构将发生深刻变化,成为水资源经营的主体。但由于农民“单家独户”的生产经营格局和土地面积相对分散、面积变小、生产成本加大、抵御自然灾害能力降低等问题,可以考虑在现有土地家庭承包责任制下,允许农户在村庄内部、村民小组之间进行合理的土地调整,让外迁到城市、不种地却占有大面积土地的农户,与家庭人口多、主要以种地为生却少地的农户具有一定的土地调整权限,在村组织或合作社的帮助下实现土地种植的优化配置。这样国家对农民的种地补贴也能实现其促进粮食增产增收的目标。另一方面,通过促进农民的自愿联合,也能有效降低用水协会的交易成本,提高水资源的灌溉效率。

(4)参与能力,是指农民能够在授权的情况下,有能力参与到影响自身利益的政策设计或治理过程中,发出自己的呼声。农民在村庄水资源的准备、知情、决策、实施、监测、制度建设等方面的充分参与赋权并确保获益是合作组织持续发展的保证。用水协会宜以水文边界组建,由农户自发自愿参与,根据各家各户的水文地理形成利益相关的

协会组织,由农户选举产生协会领导和工作人员,自主决定水费及各种基金的运营和管理,做到账目公开透明、接受协会成员的监督和质询。用水协会需要有热心公益事业和有责任感的村庄能人担任领头人,需要有勇于创新的企业家精神,需要村庄有一定民主管理的基础。只有搞好村民自治的经济和政治基础,用水协会才能有效联接水利工程管理单位与相关用水者,建立起二者间稳定的供水和取水关系。

2.政府部门或其他相关团体,对协会的工作承担相应的监督责任,但必须尊重和保持用水协会的独立性,不以强制性的政府威权干涉其运行。政府管理机构应从规制性走向服务性,重点发挥在信息提供、技术和市场支持、冲突解决、基础设施建设和科学技术等方面的功能:(1)提供信息,包括水资源状况的变化(如生物多样性变化)、使用资源的新机会(如生态旅游市场)、节水灌溉的技术传播等情况。信息的类型不仅要包括现状,还要包括潜在的不确定性和风险等。(2)基础设施,包括物理、技术和制度三个层面。物理方面包括交通道路、水利主干渠、防汛抗旱等工程;技术方面包括渠道维护、节水灌溉、水文水质监测体系等技术支撑;制度方面包括基础性学科方面的投入,出台相关激励措施,鼓励水利专业毕业生到基层就业,促使科学知识转化为技术,使技术产生市场化的效果。(3)市场支持。设立可持续的农村水利专项基金,增强农民用水协会的筹融资能力,国家或地方通过设立用水基金或水权专用账户,由专门部门负责集资、贷款、发放债券及水利建设管护和运营的资金收支,同时接受企业、个人、社会团体的捐资、投资,形成农村水利资金的稳定来源。该项目资金专款专用,由农民用水协会提出申请,获批后,资金直接划拨用水协会专门账户,相关部门应对项目进展、绩效等进行实时跟踪与评估,并提供业务和技术指导。(4)诱导规则服从。良好的政府治理需要保证关于资源使用的规则得到遵从,对冒犯者进行累进性的制裁——对于初次冒犯者施予轻度、合适的制裁,对于那些再次冒犯者则要逐渐加重制裁的严厉性,包括:利用社区传统的、基于习俗或乡规民约的非正式制裁制度;利用基于财政金融方面的工具,例如在融资、贷款和保险方面的信用积累;利用正式的制度建构和法律系统等。(5)利用制度创新提升社会资本,通过相关的非物质文化遗产、历史传统、用水秩序等来建立一套合乎治水逻辑的社会环境。非正式制度变迁是个渐进的长期的过程,政府应该主动、积极、有效地进

行非正式制度的投资,包括对意识形态教育的投资,对乡村社区再造能力的培育,出台培训组织知识和管理能力等方面的支持措施,并提供宽松的政策环境激励等,对组织进行支持性投入,提升农民自组织的意愿和能力,促进农民合作组织的自我发展。这需要和新农村建设运动相配合,促进村庄的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,提升村民的自豪感和凝聚力,同时,鼓励走出去的村庄能人返乡创业,带动村庄整体的共同发展,累积社会资本。

五、结语

普遍认为,灌溉管理转移是分权改革的过程,通过农户或用水户的参与,重新有效地分配各种利益集团的责任和权利。灌溉管理转移的一个重要理论假设是地方用户能比中央资助的政府机构更有动力,使灌溉水资源管理更有效率和持续性。然而中国目前的用水协会组织多数是外源型成长路径,而不是内生合作型,其在发展过程中面临一系列问题。从外源型合作走向内生型合作,是农村合作节水机制的制度选择,也是推动用水协会组织真正发挥作用的关键。只有提高协会运行的质量,使之成为农民信任的内生型组织,在农村中扎下根、立住脚,才能找到解决协会发展中各种问题的办法,切实解决问题,从而使协会走上稳健发展、不断壮大的坦途。目前各地一味注重用水协会的数量,忽略了其实际运行的效果和质量,这对农村水利的可持续发展是不利的,对于那些真正希望以此改进自身状况的农户来说无疑是一种忽视甚至损伤。而要改变这种状况,促进内生型合作组织有效运作,既需要学者、实践者、农民自己、各种非盈利社会团体的共同参与和努力,也需要政府当局的辅助和支持。

从宏观的层面,要真正改善农村水利基础设施、提高农村公共服务质量,切实解决三农问题、保证粮食增产增收,需要有国家、地方各层级政府的宏观配套制度措施,如土地产权制度、水价水费机制、粮价定价机制、水利补贴和惠农资金支持等;从微观的层面,则需要具有“企业家精神”的农村带头人和热心人士,愿意组织和带领大家共同管理好水资源和水利设施,这和相应的村庄民主、村民选举等制度建设紧密相关,和构建、培育村庄社会资本和传统文化纽带也是分不开的。而要让农民愿意自我组织和管理自己的水资源,则要让他们看到联合起来的好处和利益,让内生型合作组织真正实现应有的权利和效益,将会成为农村用水组织由外源型转变为内生型的有效推动力。

在这个过程中,政府并非无事可做,也不应全程控制。其角色应从目前大力推广外源型组织的主导力量转变为对内生型组织的引导、培训、辅助和技术支持等功能,政府与农民组织是合作伙伴、携手合作的互补关系,而不再是以往自上而下的命令-控制关系。这需要通过真正赋予合作组织以资源产权,提升协会的各项能力,将政府自上而下的规制模式转变为服务性和支持性的辅助功能等。随着世行经验及其他发展中国家用水协会模式的引入,赋权和参与、网络型治理、政府、社区和非盈利团体携手合作、开放吸引更多社会资本注入农村基础设施的投资与运营、培育社区居民自我管理、经营公共资源的能力等,这些理念已逐渐深入人心并在学者、实践者中得到了广泛的传播。可以说,从外源型合作组织转变为内生型合作组织,是我国农村用水组织在世界发展大潮流中的必然趋势,但这种转变需要一段较长时间的试错、反馈与调适。

总之,不仅在我国南方,其他地区的用水制度安排,乃至更大范围的公共资源治理,都需要我们不断走向现实世界,去发现那里的人和社群是如何互动的,去探求那些合作、信任与互惠是如何真实发生的,他们面临的障碍和困难有哪些?据此思考和采取有效的解决方法,去帮助和推动那里的人们真正改进他们的福利。

注释:

①本部分数据来自《福建省统计年鉴》、《三明市统计年鉴》、《龙岩市统计年鉴》及实地调查收集的数据。

参考文献:

[1]水利部农水司.全国农民用水户协会发展迅速[J].中国水利,2006(24).

[2]省政协重点提案督办调研组.关于扎实推进新一轮农田水利建设重点提案督办调研情况报告[R].2011年8月.

[3][4]全志辉.农民用水户协会与农村发展[J].经济社会体制比较,2005(4).

[5]蔡晶晶.公共资源治理的制度理论及其演进——2009年诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆的研究及启示[J].东南学术,2010(1).

[6]Ostrom, E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press. 1990.

阅读文献:

[1]Beckett, Herbert L., "The accountant's viewpoint on water pricing policy", in Arthur F. Pillsbury (ed.), Proceedings, Water Pricing Policy Conference, University of California, Los Angeles, March 19. 1968.

[2]International Water Management Institute (IWMI), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Irrigation Management Transfer. Rome: FAO, United Nations, 1995.

[3]International Water Management Institute (IWMI), "Impacts of Irrigation Management Transfer: A Review of the Evidence", Research Report No. 11, 1997.

[4]International Water Management Institute (IWMI), Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Transfer of Irrigation Management Services Guidelines, Rome, 1999.

[5]Gheblawi, Mohamed Said. Estimating the value of stochastic irrigation water deliveries in southern Alberta: a discrete sequential stochastic programming approach [M]. Canada: University of Alberta, 2004.

[6]Ostrom, E. Crafting institutions for self-governing irrigation systems [M]. San Francisco: Institute for Contemporary Studies. 1992.

[7]Vermillion, D.L. and C. Garces-Restrepo. Impacts of Colombia's Current Irrigation.

Management Transfer Program [R]. Research Report 25. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute, 1998.

[8]罗兴佐.治水:国家介入与农民合作[M].湖北人民出版社,2006.

[9]贺雪峰.地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去[M].北京:中国政法大学出版社,2010.

[10]贺雪峰,郭亮.农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础[J].管理世界,2010(7).

[11]张陆彪,刘静,胡定寰.农民用水户协会的绩效与问题分析[J].农业经济问题,2003(2).

[12]王晓娟,李周.灌溉用水效率及影响因素分析[J].中国农村经济,2005(7).

[13]王金霞,徐志刚,黄季, Scott Rozelle.水资源管理制度改革、农业生产与反贫困[J].经济学,2005(1).

[14]韩俊魁.境外在华对草根组织的培育:基于个案的资源依赖理论解释[Z].清华大学研究所工作论文,2007.

[15]刘静等.中国中部用水者协会对农户生产的影响[J].经济学,2008(2).

(编辑:刘晖霞)